

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

Maestría en Tributación



Alumno:

Marcelo Fabian Curcio

Tema:

La Acción de Amparo por Mora en la Ley 11683.

Director:

Dr. Horacio Díaz Sieiro

AÑO 2004

Sumario

- I. Introducción
- II. El instituto del Amparo: antecedentes de la norma y su evolución histórica en el Derecho Argentino:
 - a) Anticipo y denegación judicial del amparo
 - b) Admisión condicionada del recurso de amparo
 - c) Retorno a la tesis negatoria
 - d) Aceptación definitiva del amparo: Casos Siri y Kot.
 - e) La jurisprudencia hasta la sanción de la ley 16986.
- III. La acción de amparo en materia tributaria
- IV. Amparo por Mora: diferencias y semejanzas entre los distintos regímenes
- V. El Amparo por Mora en la Ley 11683:
 - a) Proyecto de creación del Tribunal Fiscal de la Nación
 - 1 – Antecedentes parlamentarios
 - 2 – Exposición de motivos de la Comisión Asesora
 - b) Análisis del texto legal
 - 1 – Accionante
 - 2 – Acto Lesivo
 - 3 – Plazo
 - 4 – Trámite o diligencia

VI. El Amparo por Mora en la Ley 19549

VII. Conclusiones

- a) Casos en que resulta admisible
- b) Concepto de mora excesiva
- c) Existencia de otras vías
- d) Alcance del fallo
- e) Pronto despacho previo

VIII. Consideraciones finales

IX. Anexo Jurisprudencial

X. Bibliografía consultada



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

I. Introducción

La acción de amparo por mora es un instituto que fuera consagrado por primera vez en el derecho positivo argentino a partir de la sanción de la Ley 15265 de Creación, Organización y Competencia del Tribunal Fiscal de la Nación (B. O. 26/01/1960). Dicha ley, en sus arts. 40 y 41 crea un procedimiento frente a la mora en materia impositiva atribuyéndole la competencia a este tribunal administrativo, incorporado luego a la Ley de Procedimientos Tributarios como art. 139 y 140 según el texto ordenado por Decreto N° 2861/78¹.

Posteriormente y con la sanción de la Ley 16986 (B. O. 20/10/1966) se establece legislativamente la acción de amparo contra todo acto u omisión de la autoridad pública que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidos por la Constitución Nacional, con excepción de la libertad individual tutelada por hábeas corpus.

Mas tarde, con la sanción de la Ley 19549 de Procedimiento Administrativo (B. O. 27/04/1972) se crea un instituto de características similares al de la LPT² denominado Amparo por Mora de la Administración, previsto por el art. 28 del mencionado cuerpo legal.

Por último, con el dictado de la Ley 22415 de creación del Código Aduanero (B. O. 23/03/1981) se prevé un instituto similar al de la LPT por cuanto en sus arts. 1160 y 1161 autoriza acudir ante el Tribunal Fiscal de la Nación frente a la mora excesiva de la administración en materia aduanera.

Pero es con la reforma constitucional de 1994 y a través de una de las incorporaciones más relevantes de la misma que logra pleno reconocimiento constitucional la acción de amparo en la actual redacción del art. 43 de la Carta Magna, siendo ello la resultante de

¹ El recurso de amparo por mora fue incluido originalmente en la Ley de Procedimientos Tributarios como los arts. 139 y 140 (desde el 28/01/1960 hasta el 21/11/1978), luego como arts. 164 y 165 (desde el 21/11/1978 hasta el 20/07/1998) y actualmente se encuentra previsto en los arts. 182 y 183 (desde 20/07/1998).

² Ley de Procedimientos Tributarios N° 11683 (t.o. 1998) según reordenamiento dispuesto por Decreto 821/98 (B.O. 20/07/1998).

una larga evolución jurisprudencial y normativa que aún hoy, luego de un proceso de cuatro décadas, continúa con el mismo y no brinda un horizonte claramente definido.

Tal así que el amparo ha adquirido un rol determinante como herramienta apta para la preservación de las más diversas clases de derechos, consagrados ellos por la Constitución Nacional, las leyes y los tratados internacionales.

Nuestro objetivo consiste entonces en intentar analizar el instituto partiendo de su evolución histórica, luego desarrollar la diferente problemática a las que se enfrenta y abordar, finalmente, sus implicancias en el ámbito tributario.

II. El instituto del Amparo: antecedentes de la norma y su evolución histórica en el Derecho Argentino

El amparo como instituto acogido por el cuerpo legal toma vida con la sanción de la ley 16986 del año 1966 aunque sus antecedentes se remontan en el tiempo. Originalmente receptado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, luego integrado al cuerpo de la LPT como recurso de carácter específico, posteriormente legislado como acción de carácter general, luego integrado al cuerpo normativo de la LPA³ como recurso judicial frente a la mora de la administración y finalmente consagrado por la Carta Magna en la reforma constitucional de 1994.

La aparición de la acción en la vida jurídica obedece a la necesidad de brindar rápida y efectiva garantía a los derechos individuales y –como afirma BIDART CAMPOS– a la reducción de los hábeas corpus en resguardo de la libertad física, todo ello por la necesidad de evitar la irreparabilidad del interés legítimo vulnerado.

Hasta su aparición definitiva el amparo atravesó una serie de tramos en la historia jurisprudencial que SAGÜES⁴ las resume en:

a) Anticipo y denegación judicial del amparo:

Los primeros antecedentes se remontan a fines del siglo XIX y principios del siglo XX y toman forma a partir de demandas de hábeas corpus presentadas en resguardo de la propiedad y el domicilio. Estas demandas fueron sistemáticamente rechazadas tanto

³ Ley de Procedimientos Administrativos N° 19549 (B.O. 27/04/1972).

por los juzgados federales como por la Corte Suprema de Justicia de la Nación fundadas principalmente en cuestiones de competencia aunque lentamente se fue esbozando un principio de que los derechos garantizados por la Constitución y bajo ciertas condiciones deben obtener una conveniente protección por parte de la justicia. La doctrina de la Corte coincidía en que la acción de hábeas corpus, de índole rápida y comprimida, no era aplicable a la protección de derechos contractuales, distintos del de la libertad personal física. No existían procedimientos análogos para la defensa de esos derechos –previstos por la Constitución Nacional– habida cuenta que no estaban contemplados en la legislación vigente;

b) Admisión condicionada del recurso de amparo:

En un fallo del año 1935⁵ la Corte procede a aceptar tácitamente el amparo dado que verificada la voluntad expresa de las partes, el amparo como procedimiento resulta ser un recurso válido, legal y constitucional, y bajo dicha circunstancia no resulta del caso examinar si el recurso de amparo de la propiedad existe o no en el derecho procesal como remedio análogo ya que, toda vez aceptado por las partes, no compromete ningún principio de orden público;

c) Retorno a la tesis negatoria:

La Corte adopta desde fines de la década del 30, toda la década siguiente y principios de la década del 50 un criterio mucho más restrictivo en cuanto a la aceptación del hábeas corpus como recurso viable para la protección de derechos constitucionales de propiedad, de comerciar, de trabajar. Dicho criterio recomendaba recurrir a las leyes del caso para deducir las acciones pertinentes, en el modo y términos previstos por ellas ya que, siendo leyes de orden público, su estricto cumplimiento resultaba inexcusable;

d) Aceptación definitiva del amparo. Casos Siri y Kot:

Es recién en 1957 cuando la Corte, al pronunciarse en el caso *Siri*, establece que la garantía constitucional invocada debe ser restablecida sin que pueda alegarse en

⁴ Sagüés, Néstor Pedro, *Acción de Amparo*, Ed. Astrea, Bs. As., 1995, pág. 2 y sgtes..

⁵ CSJN, 29/11/1935, *Compañía Sudamericana de Servicios Públicos S.A. c/ Comisión de Fomento de Gálvez s/ recurso de amparo*.

contrario la inexistencia de una ley que la reglamente ya que las garantías constitucionales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagradas en la Constitución e independientemente de las leyes reglamentarias. La defensa de las garantías constitucionales aparece ahora como un deber judicial y no gozan del carácter de optativo.

Con este fallo⁶ la Corte abre las puertas a un nuevo trámite diferente al hábeas corpus, más amplio y destinado al goce y ejercicio pleno de las garantías individuales indicadas en la constitución y su diligenciamiento debía hacerse aunque no hubiera ley reglamentaria que lo instrumentara.

Posteriormente, en oportunidad de dictar por mayoría la sentencia en el caso *Kot*, la Corte opinó que mientras aparezca en modo claro y manifiesto la ilegitimidad de una restricción a cualquiera de los derechos esenciales de las personas así como el daño grave e irreparable que se cometería al remitir el examen a los procedimientos ordinarios, administrativos o judiciales, corresponde restablecer de inmediato el derecho restringido por la vía rápida del recurso de amparo, sin perjuicio de la ponderación y prudencia que deberán seguir los magistrados.

Lo importante aquí no es el origen de la restricción ilegítima a los derechos fundamentales de las personas, sino la salvaguarda de los derechos en sí mismos.

Es importante destacar lo que al respecto opinan TESÓN y BIANCHI en el sentido de que si bien ambos decisorios aparecen indiscutiblemente ligados, mantienen a la vez notables diferencias en cuanto a los requisitos que en cada caso el tribunal exigió para su admisibilidad: así, mientras en el primero de los casos, por tratarse de actos y omisiones administrativas, la acción de amparo tendría una aceptación mayor por cuanto habría menos requisitos para su procedencia, diseñándose un tipo de acción de amparo directa; en tanto que cuando se trata de relaciones entre particulares, su admisión debería ser examinada en un marco más estricto, estableciéndose una acción restringida⁷;

⁶ CSJN, 27/12/1957, *Siri, Angel S.*

⁷ Tesón, Miguel A. M. y Bianchi, María Eugenia, *La acción de amparo en materia tributaria*, El Derecho, UCA, Año XLI, N° 10890,

e) La jurisprudencia hasta la sanción de la ley 16986:

A partir de los casos *Siri* y *Kot* se produce un notable incremento en las acciones de amparo lo cual redundó en un incremento de proyectos legislativos, todo lo cual alentó a los magistrados a afianzar los derechos y garantías previstos por la Constitución Nacional. Es en el período 1958–1966, es decir desde el caso *Kot* hasta la sanción de la ley 16986, donde la jurisprudencia sentó las bases fundamentales del amparo.

Eran competentes los jueces nacionales dentro de su jurisdicción y la justicia federal en actos emanados de autoridad nacional y dado el carácter sumarísimo del recurso el mismo no admitía demoras por cuestiones de competencia.

La acción se deducía del art. 33 de la Constitución Nacional, era de interpretación amplia y procedente en tanto existiera una restricción real y actual de las libertades o derechos en ella consagrados, tanto que el acto lesivo provenga de particulares o de autoridad pública.

El amparo era un procedimiento de excepción dado que solo resultaba admitido cuando no existían procedimientos legales específicos para proteger el derecho afectado, o cuando existiendo, no resultaba ser el más apto o eficaz.

El acto cuestionado debía resultar manifiesta e inequívocamente ilegal y es por ello que el amparo no constituía el camino adecuado para declarar la inconstitucionalidad de leyes.

El trámite del amparo se regía subsidiariamente por el del hábeas corpus en cuanto resultaban compatibles.

Todas estas pautas fueron diseñadas por la Corte Suprema de Justicia pero cierto es que no resolvían la totalidad de la problemática por existir muchos puntos sin un pronunciamiento expreso, o tocados tangencialmente, con fallos aislados o con votos en disidencia. Es por ello que existían puntos donde las dudas eran significativas: unilateralidad o bilateralidad en el amparo, procedencia contra actos del poder judicial, inconstitucionalidad de leyes, amparo contra actos de particulares, entre

otros⁸.

Con todo, la jurisprudencia había acercado meritoriamente un buen caudal al respecto habiendo logrado sus objetivos. La existencia de la acción era un hecho aceptado aunque aún quedaba mucho por aclarar.

Estando consagrada jurisprudencialmente la acción, la Corte dejó establecido claramente que no era impedimento para la viabilidad del amparo su falta de regulación procesal por ley, no obstante lo cual fue reglamentado por vía legislativa mediante el dictado de la ley 16986 del año 1966.

La norma se limitó a reglamentar la acción de amparo con un carácter más restringido que el de la doctrina de la Corte puesto que sólo se limitaba a los actos u omisiones de autoridad pública.

Finalmente, la reforma constitucional de 1994 si bien consagró una acción de amparo más amplia en cuanto a los sujetos legitimados y los derechos tutelados mantiene una línea restringida por cuanto el remedio no alcanza a los actos jurisdiccionales, no procede ante la existencia de remedios judiciales o administrativos más idóneos, se requiere que la ilegalidad o arbitrariedad sea ‘manifiesta’ y no procede cuando para su resolución fuese necesaria la profundización del debate o la instrucción⁹.

Así, parte de la doctrina considera que la reforma constitucional plantea una derogación tácita de la ley 16986 en cuanto a que dicha norma –e incluso el inciso 2) del art. 321 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación– se siguen aplicando sólo como normas procesales en tanto no entren en colisión con la Carta Magna¹⁰. Incluso la jurisprudencia, si bien no plantea su derogación en bloque¹¹, admite que cuestiones vinculadas a supuestos de admisibilidad se convierten en derogaciones de muchas de sus cláusulas e incluso la Corte sostuvo que las normas de la ley 16986 que se opongan al art. 43 de la

⁸ Sagiés, Néstor Pedro, *op. cit.*, págs. 15 a 17.

⁹ Rivas, Adolfo A., *El amparo y la nueva Constitución de la República Argentina*, La Ley, 1994-E, 1330.

¹⁰ Cerchiara Claudia M. y otros, *Las medidas cautelares y la acción de amparo*, Doctrina Tributaria, Errepar, N° 282, Setiembre 2003, T. XXIV, pág. 799.

¹¹ Juzgado Nac. de 1° Instancia en lo Cont. Adm. Federal N° 3, 15/04/1999, *Donato, María E. c. Universidad de Buenos Aires*.